Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6470**

14. Wahlperiode 27. 06. 2001

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/6144 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 108)

b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/6140 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze

A. Problem

Aus den Regelungen in Artikel 108 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 3 GG über die Bestellung der Leiter der Mittelbehörden der Finanzverwaltung wird von der Bundesregierung geschlossen, dass für die Bundes- und Landesf nanzbehörden ein dreistufiger Aufbau obligatorisch sei. Ziel der vo geschlagenen Grundgesetzänderung ist es, durch Einfügung einer Öf fnungsklausel die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen fakultativen zweistuf gen Aufbau der Bundes- und Landesf nanzbehörden zu schaffen. Mit der vorgesehenen Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes soll ein optional zweistuf ger Aufbau der Finanzverwaltung von Bund und Ländern ermöglicht werden. Darüber hinaus werden einige weitere Änderungen des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vorgeschlagen.

B. Lösung

a) Grundsätzliche Annahme des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 108) auf Drucksache 14/6144, wobei die in Artikel 108 vorgesehenen Änderungen sprachlich überarbeitet worden sind.

b) Grundsätzliche Annahme des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze auf Drucksache 14/6140, wobei der Ausschuss einige Änderungen von geringerem Gewicht vorschlägt.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 108) in der vom Ausschuss veränderten Fassung wurde einstimmig bei Abwesenheit der Fraktion der PDS angenommen

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze in der vom Ausschuss veränderten Fassung wurde gleichfalls einstimmig bei Abwesenheit der Fraktion der PDS angenommen

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Derzeit nicht abschätzbar, da die Einrichtung der Mittelinstanzen in der Finanzverwaltung künftig optional ist.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 108) – Drucksache 14/6144 – mit der Maßgabe anzunehmen, dass

   a) in Artikel 1 Nr. 1 Absatz 1 Satz 3 wie folgt gefasst wird:

   „Soweit Mittelbehörden eingerichtet sind, werden deren Leiter im Benehmen mit den Landesregierungen bestellt.“,

   b) in Artikel 1 Nr. 2 Absatz 2 Satz 3 wie folgt gefasst wird:

   „Soweit Mittelbehörden eingerichtet sind, werden deren Leiter im Einvernehmen mit der Bundesregierung bestellt.“,

2. den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze – Drucksache 14/6140 – mit der Maßgabe anzunehmen, dass

   a) in Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b § 2 Abs. 2 Satz 1 wie folgt gefasst wird:

   „Durch Rechtsverordnung der zuständigen Landesregierung kann ein Rechenzentrum der Landesfinanzverwaltung als eil der für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörde, als Oberbehörde oder als Teil einer Oberbehörde, die nach Landesrecht als Landesf nanzbehörde nach § 2 Abs. 1 Nr . 2 und 3 eingerichtet ist, als T eil einer Oberfinanzdirektion, als Finanzamt oder als T eil eines Finanzamtes eingerichtet werden.“,

   b) in Artikel 1 Nr. 3 dem § 2a Abs. 2 folgender Satz angefügt wird:

   „Die Landesregierung kann die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf die für die Finanzverwaltung zuständige oberste Landesbehörde übertragen.“,

   c) in Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe b § 4 Abs. 3 wie folgt gefasst wird:

   „(3) Die Bundesoberbehörden erledigen als beauftragte Behörden Aufgaben des Bundes, mit deren Durchführung sie vom Bundesministerium der Finanzen oder mit dessen Zustimmung von dem fachlich zuständigen Bundesministerium beauftragt werden.“,

   d) in Artikel 1 Nr. 10 Buchstabe e § 8 Abs. 7 Satz 1 wie folgt gefasst wird:

   „Durch Verwaltungsvereinbarung mit dem jeweiligen Land kann der Bund die Leitung und Erledigung seiner Bauaufgaben im Wege der Organleihe Landesbehörden sowie Landesbetrieben, Sondervermögen des Landes und landesunmittelbaren juristischen Personen des öf fentlichen Rechts übertragen.“,

   e) in Artikel 1 Nr. 19 Buchstabe c § 20 Abs. 3 aufgehoben wird.

Berlin, den 27. Juni 2001

Der Finanzausschuss

Christine Scheel	**Frank Schmidt (Weilburg)**	**Jochen-Konrad Fromme**	**Carl-Ludwig Thiele**
Vorsitzende	Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Frank Schmidt (Weilburg), Jochen-Konrad Fromme und Carl-Ludwig Thiele

I. Allgemeines

1. Verfahrensablauf

Die beiden Gesetzentwürfe - Drucksachen 14/6144 und 14/6140 - wurden dem Finanzausschuss in der 173. Sitzung des Deutschen Bundestages am 31. Mai 2001 zur federführenden Beratung und dem Innenausschuss sowie dem Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen. Der Rechtsausschuss hat am 20. Juni 2001 zu den beiden Gesetzesvorlagen Stellung genommen. Darüber hinaus hat er sich am 27. Juni 2001 mit dem Gesetzentwurf befasst. Der Innenausschuss hat die Vorlage am 27. Juni 2001 beraten. Der Finanzausschuss hat die beiden Gesetzentwürfe am 20. und 27. Juni 2001 beraten. Der Bundesrat hat am 1 1. Mai 2001 zu den Gesetzesvorlagen Stellung genommen.

2. Inhalt der Gesetzentwürfe

a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 108) auf Drucksache 14/6144

Aus den Regelungen in Artikel 108 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 3 GG wird geschlossen, dass für die Bundes- und Landesfinanzbehörden ein dreistufiger Behördenaufbau obligatorisch sei. Der Gesetzentwurf sieht vor, durch Einführung einer Öffnungsklausel in Artikel 108 GG die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen – fakultativen – zweistufigen Aufbau dieser Behörden zu schaffen.

b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze auf Drucksache 14/6140

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 14/6140 sieht vor, das Finanzverwaltungsgesetz entsprechend der auf Drucksache 14/6144 vorgeschlagenen Änderung des Grundgesetzes zu ändern und einen zweistufigen Aufbau der Finanzverwaltung von Bund und Ländern zu ermöglichen. Dabei sollen auch statusrechtliche Folgeregelungen für die Oberfinanzpräsidentinnen und -präsidenten berücksichtigt werden, aus deren Bezirken sich der Bund oder das Land oder beide zurückgezogen haben. Darüber hinaus zielt der Gesetzentwurf auf Anpassungen an den Stand der Automation im Bereich der Steuerverwaltung. Schließlich sieht der Gesetzentwurf vor, das Finanzverwaltungsgesetz um systemfremde materiell-rechtliche Regelungen zu bereinigen.

3. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 108) auf Drucksache 14/6144

Der **Innenausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der CDU/CSU gegen die Stimmen der F.D.P.-Fraktion bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS, den Gesetzentwurf anzunehmen. Die vom Finanzausschuss empfohlenen Änderungen des Gesetzentwurfs haben dem Innenausschuss vorgelegen.

Der **Rechtsausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS, dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Die vom Finanzausschuss empfohlenen Änderungen des Gesetzentwurfs hat der Rechtsausschuss zustimmend - einstimmig bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS - zur Kenntnis genommen.

b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze auf Drucksache 14/6140

Der **Innenausschuss** empfiehlt einstimmig bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Rechtsausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

4. Beschlussempfehlung

a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 108) auf Drucksache 14/6144

Bei der Beratung der auf Drucksache 14/6144 vorgesehenen Änderung des Grundgesetzes hat die Fraktion der F.D.P. die Frage aufgeworfen, ob diese Maßnahme überhaupt erforderlich sei, um das Finanzverwaltungsgesetz so zu ändern, dass ein zweistufiger Aufbau der Finanzbehörden ermöglicht werde. Sie hat die Auffassung vertreten, dass die in der Gesetzesbegründung dargelegte Schlussfolgerung aus Artikel 108 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 3 GG, für die Bundes- und Landesfinanzbehörde sei ein dreistufiger Behördenaufbau zwingend, nicht überzeugend sei. Richtig sei zwar, dass ein Teil des Schrifttums aus diesen Regelungen, die lauteten „Die Leiter der Mittelbehörden sind im Benehmen mit den Landesregierungen zu bestellen“ (Artikel 108 Abs. 1 Satz 3) bzw. „Die Leiter der Mittelbehörden sind im Einvernehmen mit der Bundesregierung zu bestellen“ (Artikel 108 Abs. 2 Satz 3), einen zwingenden dreistufigen Aufbau der Finanzverwaltungen in Bund und Ländern ableite. Diese Regelungen würden aber auch so interpretiert, dass lediglich dann, wenn eine Oberfinanzdirektion vorhanden sei, deren Leiter im Benehmen mit den Landesregierungen bzw. im Einvernehmen mit der Bundesregierung bestellt werden müsse. Dies bedeute, dass ein zweistufiger Aufbau der Landes- und Bundesfinanzbehörden auch ohne die vorgeschlagenen Änderungen des Grundgesetzes möglich sei. Für diese Interpretation spreche auch, dass im Land Bremen eine Oberfinanzdirektion nicht mehr vorhanden sei.

Die Bundesregierung hat an ihrer in der Gesetzesbegründung niedergelegten Auffassung festgehalten, dass auf die vorgesehenen Änderungen des Grundgesetzes nicht verzichtet werden könne. Sie hat dargelegt, in diesen Fällen sei bei der Verfassungsinterpretation regelmäßig da-

von auszugehen, dass ausdrücklich genannte Institutionen auch in ihrer Existenz von der Verfassung garantiert würden. Zu der Frage, ob dies auch für die Nennung der behördlichen Mittelinstanz in Artikel 108 Abs. 1 und 2 GG gelte, lägen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zwar nicht vor. Die verfassungsrechtliche Kommentarliteratur entnehme der Vorschrift aber ganz überwiegend, dass ein dreistufiger Behördenaufbau sowoh für die Bundes- als auch für die Landesfinanzverwaltun von Verfassungs wegen obligatorisch sei (so ausdrücklich Seer in: Bonner Kommentar, Art. 108, Rn. 66, 82; Heun in: Dreier, Artikel 108, Rn. 11, 15; Siekmann in: Sachs, Artikel 108, Rn. 15, 20; Birk in: Alternativkommentar, Artikel 108 Rn. 4, 7; Brockmeyer in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Artikel 108 Rn. 11; Ruhe in: Seifert/Hömig, Artikel 108 Rn. 3,6).

Zwar sprächen einzelne Autoren nur von der Notwendigkeit eines mehrstufigen Aufbaus (Pieroth in: Jarass/Pieroth, Artikel 108 Rn. 3, 5; Fischer-Menshausen in: von Münch/Kunig, Artikel 108 Rn. 10). Auch Vertreter dieser Auffassung räumten aber ein, die Verwendung des Ausdrucks „Mittelbehörde“ deute immerhin in Richtung auf die Existenz weiterer Behörden niedrigerer und höherer Stufe (Stern, Staatsrecht II, § 48 II 1 = S. 1 180). Selbst Maunz, der Artikel 108 Abs. 1 Satz 3 GG eine verbindliche Aussage über die Stufen der Verwaltung nicht entnehme, gehe davon aus, dass „mindestens überhaupt ein dreistufiger Behördenaufbau bestehen“ müsse, wen auch nicht ausgeschlossen sei, „einzelne Aufgaben auch nur zweistufig“ zu erfüllen (Maunz in: Maunz/Dürig Artikel 108, Rn. 24, 35).

Insgesamt, so die Bundesregierung, sei deshalb ein generell nur zweistufiger Aufbau der Finanzbehörden – auc in einzelnen Bundesländern – auf der Grundlage der derzeit geltenden Fassung des Artikels 108 GG nach der ganz überwiegend vertretenen Auffassung in der Kommentarliteratur unzulässig. Dieser werde erst durch die vorgeschlagene Änderung der Vorschrift ermöglicht. Selbst wenn man sich der von der Minderheit vertretenen Auffassung anschlösse, müssten angesichts des eindeutigen Meinungsbildes ganz erhebliche verfassungsrechtliche Risiken konstatiert werden, die sich nur durch die vorgeschlagene Änderung des Artikels 108 GG vermeiden ließen.

Die Fraktion der F.D.P. hat sich von dieser Argumentation nicht überzeugt gezeigt. Sie hat ihre Bedenken bei der Abstimmung über den Gesetzentwurf jedoch zurückgestellt.

Auf Anregung der Fraktion der F.D.P. sind die im Gesetzentwurf in dessen Artikel 1 vorgesehenen Rechtsänderungen sprachlich überarbeitet worden. Auch die Fraktion der CDU/CSU hatte die ursprünglichen Formulierungen in Artikel 1 in sprachlicher Hinsicht kritisiert. Artikel 108 Abs. 1 Satz 3 GG (Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs) soll nunmehr nicht mehr lauten „Soweit Mittelbehörden eingerichtet sind, sind deren Leiter im Benehmen mit den Landesregierungen zu bestellen.“, sondern „Soweit Mittelbehörden eingerichtet sind, werden deren Leiter im Benehmen mit den Landesregierungen bestellt.“ Entsprechendes gilt für Artikel 108 Abs. 2 Satz 3 GG (Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs). Anstelle der Formulierung „Soweit Mittelbehörden eingerichtet sind, sind deren Leiter im Einvernehmen mit der Bundesregierung zu bestellen.“, schlägt der Ausschuss vor, diese Rechtsänderung wie folgt zu formulieren: „Soweit Mittelbehörden eingerichtet sind, werden deren Leiter im Einvernehmen mit der Bundesregierung bestellt.“ Diese redaktionelle Änderungen sind vom Ausschuss einstimmig bei Abwesenheit der Fraktion der PDS angenommen worden.

Bei der Gesamtabstimmung über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 108) in Drucksache 14/6144 mit den genannten Änderungen ist die Vorlage gleichfalls einstimmig bei Abwesenheit der Fraktion der PDS angenommen worden.

b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze auf Drucksache 14/6140

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze ist vom Ausschuss in einigen Punkten geändert bzw. ergänzt worden. Einzelheiten dieser Maßnahmen, die von geringerem Gewicht sind, ergeben sich aus der folgenden Einzelbegründung.

In der Einzelabstimmung sind die Regelungen des Gesetzentwurfs einschließlich der dazu vom Ausschuss vorgesehenen Änderungen einstimmig bei Abwesenheit der Fraktion der PDS angenommen worden. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze insgesamt in der vom Ausschuss veränderten Fassung wird vom Finanzausschuss ebenfalls einstimmig bei Abwesenheit der Fraktion der PDS zur Annahme empfohlen.

II. Einzelbegründung zu den Änderungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze

Die vom Finanzausschuss empfohlenen Änderungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze auf Drucksache 14/6140 werden im Einzelnen wie folgt begründet:

Zu Artikel 1 (Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes)

Zu Nummer 2 Buchstabe b (§ 2 Abs. 2 Satz 1)

Die Organisationsmöglichkeiten für die Einrichtung eines Rechenzentrums werden dem Änderungswunsch des Bundesrates entsprechend komplettiert, indem auch die Einrichtung als Teil der für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörde ermöglicht wird.

Zu Nummer 3 (§ 2a Abs. 2)

Die Subdelegationsermächtigung wird dem Änderungswunsch des Bundesrates entsprechend ergänzt. Nach Artikel 80 Abs. 1 Satz 4 GG ist eine entsprechende Ermächtigung zulässig. Sie ist sachdienlich, da den Ländern eine flexiblere Reglungsmöglichkeit für die Organisation ihrer Finanzverwaltungen eingeräumt wird.

Zu Nummer 5 Buchstabe b (§ 4 Abs. 3)

Die überarbeitete Fassung (… mit dessen Zustimmung …) dient der Eindeutigkeit der gesetzlichen Regelung.

Zu Nummer 10 Buchstabe e (§ 8 Abs. 7 Satz 1)

Sondervermögen können nicht dem Rechtsbegriff der „Anstalt des öffentlichen Rechts“ bzw. der „juristischen Person des öffentlichen Rechts“ zugeordnet werden. Da die Aufgabenerledigung aber gerade auch durch ein teilrechtsfähiges oder nicht rechtsfähiges Sondervermögen eines Landes ermöglicht werden soll, ist entsprechend dem Änderungswunsch des Bundesrates die Ergänzung um „Sondervermögen des Landes“ erforderlich.

Zu Nummer 19 Buchstabe c (§ 20 Abs. 3)

Für den Fall, dass nach Maßgabe des § 20 Abs. 2 FVG technische Hilfstätigkeiten bei der Festsetzung und Erhebung von Steuern durch automatisierte Einrichtungen eines anderen Bundeslandes oder anderer Verwaltungsträger verrichtet werden, ist die hierfür erforderliche Offenbarung von dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten bereits nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO zugelassen. Die Sonderregelung des § 20 Abs. 3 FVG könnte ungewollt den Schluss nahe legen, dass auch in anderen als in § 20 Abs. 2 FVG geregelten Fällen der Auftragsdatenverarbeitung mit dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten eine ausdrückliche gesetzliche Regelung im Sinne des § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO erforderlich ist.

Berlin, den 27. Juni 2001

Frank Schmidt (Weilburg)	**Jochen-Konrad Fromme**	**Carl-Ludwig Thiele**
Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333